



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2016

---

**Rechenschaft, Planung, Information. Prozesse, Formen und Inhalte der  
Luzerner Staatsverwaltungsberichte**

Imlig, Flavian

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-129456>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Imlig, Flavian (2016). Rechenschaft, Planung, Information. Prozesse, Formen und Inhalte der Luzerner Staatsverwaltungsberichte. In: Criblez, Lucien; Rothen, Christina; Ruoss, Thomas. Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos, 143-169.

# Rechenschaft, Planung, Information

## Prozesse, Formen und Inhalte der Luzerner Staatsverwaltungsberichte

FLAVIAN IMLIG

Die Herausforderungen, vor denen Staat und Verwaltung im Untersuchungszeitraum dieses Bandes standen, waren einerseits geprägt durch eine Beschleunigung verschiedener gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen: Die Bevölkerung wuchs von den 1940er- bis in die 1970er-Jahre hinein massiv, praktisch bei Vollbeschäftigung vollzog sich ein Wandel der Wirtschafts- und Berufsstruktur, was als einer der Hintergründe der Bildungsexpansion betrachtet werden kann.<sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden hatten der Entwicklung mit einem massiven Ausbau primär in den Bereichen Infrastruktur und Bildung zu begegnen, wobei die Kantone einen wesentlichen Teil der Aufgaben übernahmen. Andererseits veränderte sich in der Schweiz wie in der gesamten westlichen Hemisphäre die Reflexion über und die Konzeption von Staat und Staatlichkeit: Die Übernahme der Verantwortung für wirtschaftliche Prosperität und soziale Wohlfahrt in den 1960er- und 1970er-Jahren führte zu einem neuen Staatsverständnis («golden-age nation state»)<sup>2</sup>. Die zeitgenössischen Vorstellungen von Staat und Verwaltung richteten sich zunehmend an Elementen rationaler Planung bei gleichzeitiger öffentlich-demokratischer Kontrolle aus.<sup>3</sup> Auf- und Ausbau staatlicher Verwaltung, verändertes Staatsverständnis, gewandelte Verwaltungsleitbilder sowie die mit den neuen Rationalitätsvorstellungen einhergehenden Modi der Informationsverarbeitung prägten spätestens seit den 1970er-Jahren auch die Kommunikationsstrukturen zwischen den staatlichen Gewalten und zwischen Staat und Öffentlichkeit.<sup>4</sup>

Im folgenden Beitrag werden Instrumente und Produkte staatlicher Rechenschaftslegung, Planung und Information am Beispiel des Kantons Luzern zwischen 1960 und 1980 untersucht. Dabei richtet sich die Analyse sowohl auf Inhalte und Formen dieser Instrumente als auch auf die Prozesse und die Argumentationen ihrer politischen und gesellschaftlichen Rezeption und Ver-

1 Eidgenössisches Statistisches Amt 1972; Schubert, Frank/Engelage, Sonja 2006.

2 Hurrelmann, Achim/Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin et al. 2007, S. 3 f.

3 Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009.

4 Becker, Peter 2014.

arbeitung. Kantonsverwaltungen sind – im Unterschied zur Bundesverwaltung – eher selten Gegenstand historischer und sozialwissenschaftlicher Arbeiten. Während solche Arbeiten in den 1970er- und 1980er-Jahren primär die Bewältigung der oben beschriebenen Herausforderungen aus soziologischer, juristischer und ökonomischer Perspektive kritisch begleiteten, fokussieren die Arbeiten der letzten rund zwanzig Jahre meist die Struktur- und Organisationsreformen im Kontext von New Public Management.<sup>5</sup> In Abgrenzung davon ist dieser Beitrag einem quellenorientierten historiografischen Zugang verpflichtet und wirft einen politologisch inspirierten Blick auf kantonale Kommunikations- und Argumentationszusammenhänge.

### **Rationale Planung und öffentliche Kontrolle im Wohlfahrtsstaat**

In der internationalen Diskussion, die seit dem Zweiten Weltkrieg auch Verwaltungswissenschaft und -praxis der Schweiz wesentlich mitprägte, wird für die 1960er- und 1970er-Jahre aus soziologischer und politologischer Perspektive die Entstehung einer Konzeption festgestellt, in der dem Staat neue, umfangreiche Verantwortungsbereiche zugeordnet werden. Diese umfassen die Bereitstellung praktisch aller öffentlichen Güter wie Frieden und Sicherheit, Freiheit und Rechtssicherheit, demokratische Selbst- und Mitbestimmung sowie wirtschaftliche Prosperität und öffentliche Wohlfahrt. Dieser Wohlfahrtsstaat war in diesem Verständnis selbst Anbieter oder Produzent einer Vielzahl von öffentlichen Dienstleistungen wie etwa Bildung oder Infrastrukturentwicklung.<sup>6</sup> Zugleich wird aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive in jener Zeit der Wandel von einer klassisch-weberianischen Verwaltungsbürokratie zum aktiven Staat konstatiert. Auf der Grundlage der nach den Weltkriegen etablierten Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist dieser planende, intelligente oder eben aktive Staat gekennzeichnet durch eine proaktiv-gestaltende Politik, bemüht um hohe Problemverarbeitungskapazität und steht nicht zuletzt am Ursprung der gemeinsamen Konzipierung von Politik und Verwaltung als politisch-administratives System. Durch die Wahrnehmung von Phänomenen wie steigendem Steuerungsbedarf oder wachsendem Aufgabenbestand sowie durch einen «Optimismus bezüglich der Möglichkeiten des Staates, umfassend und nachhaltig in gesellschaftliche Entwicklungen einzugreifen»,<sup>7</sup> wurde im aktiven Staat das Moment der Planung, ja eine regel-

5 Koller, Christophe 2013.

6 Sager, Fritz/Hurni, Pascal 2013; Hurrelmann, Achim/Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin et al. 2007.

7 Jann, Werner/Wegrich, Kai 2010, S. 179.

rechte Planungseuphorie kultiviert. Damit waren einerseits konkrete Techniken im Umgang mit und in der Verarbeitung von Informationsbeständen im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen gemeint. Planung wurde andererseits zur «Signalvokabel einer vermeintlich sachgerechten, der politischen Willkür entzogenen Politik, die der gewachsenen Komplexität der Entscheidungsstrukturen sowie der industriegesellschaftlichen Konvergenz Rechnung zu tragen schien».<sup>8</sup> Die Planungseuphorie jener Zeit kann durchaus als Höhepunkt funktionalistischer Vorstellungen «von Statistik als Herstellung von Transparenz und Rationalisierung politischer Entscheidungen durch das Verfügbar-Machen gesellschaftlicher Phänomene und Strukturen»<sup>9</sup> und zugleich als beginnender Prozess der Reflexion über die Konstruiertheit statistischer Daten und die Problematik des Bezugs darauf betrachtet werden. Beide Aspekte zeigten sich an der zunehmenden Ausrichtung an politischen Programmen mit entsprechendem Datenhintergrund. Zudem konstituierten sich in verschiedenen Zusammenhängen Themen, Akteure und Organisationen der politischen Information und Planung. Als Beispiele können hier für die Schweiz die verschiedenen ausseruniversitären Bildungsforschungs- beziehungsweise Bildungsplanungsstellen oder der gesamte Bereich der Raumplanung mit dem 1961 gegründeten Institut an der ETH und die Bemühungen in Richtung des ersten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes in den 1970er-Jahren genannt werden.<sup>10</sup>

Der Ausbau zum Wohlfahrtsstaat war begleitet von einem Wandel in der öffentlichen und demokratischen Kontrolle des Staates und entsprechenden Rechenschaftsmechanismen. Dabei veränderten sich, wie ich am Beispiel des Kantons Luzern zeigen werde, die Prozesse, Formen und Inhalte der formalen, politischen Aufsicht der Exekutive durch die Legislative. Parallel dazu wurde Rechenschaft in dem Sinne öffentlich, dass Information und Kommunikation von Regierung und Verwaltung zunehmend auf eine breite Öffentlichkeit auszurichten waren.

In verschiedenen theoretischen Zugängen zu Nationalität, Nationalstaatlichkeit und Nationbuilding stellen föderalistische Staaten wie die Schweiz ein empirisches Korrektiv dar oder sie dienen sogar dem Nachweis der Inadäquatheit der entsprechenden Zugänge.<sup>11</sup> Gerade für die Schweiz kann auf eine stabile institutionelle Grundstruktur, weitgehende Autonomie der Kantone und damit auf eine ausgeprägte Gewaltentrennung zwischen Bund und Kantonen mit einer Vielfalt an substanziellen Kompetenzen verwiesen werden, über die Bund und Kantone weitgehend unabhängig voneinander verfügen. Dies

8 Van Laak, Dirk 2008, S. 317.

9 Köhler, Benedikt 2008, S. 94.

10 Gretler, Armin 2001; Koll-Schretzenmayr, Martina 2008.

11 Kaufmann, Eric 2011; Ipperciel, Donald 2011.

gilt für die 1960er- und 1970er-Jahre trotz der Feststellung eines zunehmenden Vollzugsföderalismus, einer intensiveren Mitwirkung der Kantone an der Bundespolitik, verbunden mit dem Phänomen des horizontalen oder kooperativen Föderalismus in Form interkantonalen Konkordate und Vereinbarungen.<sup>12</sup> Die Kantone stellen diejenige Staatsebene dar, auf der die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in jener Zeit in vielen Bereichen hauptsächlich vorangetrieben und verwaltet wurde.

Die Entwicklung hin zum Wohlfahrtsstaat, die die Kantone und der Bund in den 1960er- und 1970er-Jahren durchliefen, war stets von kritischen Vorstellungen begleitet. Die Planungseuphorie war immer auch mit Erfahrungen des Scheiterns verbunden, die Planungen, beispielsweise im Hochschulbereich, wurden von der Realität überholt und die Steuerungsfantasien als solche entlarvt.<sup>13</sup> Parallel entwickelte sich eine dezidiert volks- und betriebswirtschaftliche Sicht auf den Staat, die sowohl international als auch innerhalb der Staaten zu fundamentalen Veränderungen der Konzeptionen von Staatlichkeit führen sollte. Im später unter anderem als New Public Management (NPM) bezeichneten Cluster von Ansätzen zur Arbeitsweise von Staaten beziehungsweise öffentlichen Verwaltungen ist diese auszurichten an drei Grundwerten: Effizienz, Transparenz und Resilienz. Teilweise wird heute mit Blick auf deutsche und internationale Entwicklungen auch von einem Wandel vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat gesprochen.<sup>14</sup>

## Luzerner Verwaltungsgeschichte und Rechenschaftslegung

Der Kanton Luzern ist unter den 26 sehr unterschiedlichen Kantonen der Schweiz, die je eigene Besonderheiten in territorialer und historischer Hinsicht, aber auch bezogen auf die Staatskultur aufweisen, ein Kanton mittlerer Grösse mit einem Anteil von rund fünf Prozent an der gesamten Bevölkerung der Schweiz wie auch an den Kantonsangestellten sämtlicher Kantone.<sup>15</sup> Die kantonale Entwicklung im 20. Jahrhundert verlief nach einer gewissen Rückständigkeit im 19. Jahrhundert gerafft und intensiv. Damit bildeten sich gesamtschweizerische Entwicklungen, etwa bezogen auf Staat und Wirtschaftssystem, gesellschaftliche Zusammenhänge, Säkularisierung oder Veränderung

12 Broschek, Jörg 2011; Blatter, Joachim 2010; Criblez, Lucien 2008.

13 Bogumil, Jann 2009; Oelkers, Jürgen 2012; Gretler, Armin 2001; Weiss, Jacques 2001.

14 Power, Michael 2000; Hood, Christopher 1991; Eichhorn, Peter 2003; Proeller, Isabella/Schedler, Kuno 2011.

15 Koller, Christophe 2013.

der Lebensräume im Kanton Luzern besonders deutlich ab.<sup>16</sup> Die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen kantonalen Verwaltung setzte nach dem Zweiten Weltkrieg ein und war zunächst geprägt durch einen quantitativen Ausbau und eine strukturelle Differenzierung. Zudem setzte sich wie andernorts eine Auffassung durch, die den Staat begriff «als Dienstleister, der in vielen Bereichen zentrale Aufgaben zu übernehmen und eine vorausschauende, planende Politik zu betreiben habe».<sup>17</sup> Mit den zunehmenden Aufgaben gingen eine Bereinigung der im 19. Jahrhundert entstandenen heterogenen kommunalen und regionalen Staatsstrukturen und eine wachsende finanzielle und aufgabenbezogene Verflechtung von Kanton und Gemeinden einher. Die Entwicklungen wurden im traditionell von Katholisch-Konservativen und Liberalen dominierten Kanton Luzern ab den 1960er-Jahren stets begleitet von politisch immer wieder aktualisierten Forderungen nach besseren und effizienteren Lösungen im staatlichen Apparat.<sup>18</sup>

Im Zentrum der Analyse stehen die Rechenschaftsberichte der Exekutive. Der kantonale Staatsverwaltungsbericht erschien erstmals für die Jahre 1848–1850 unter dem Titel «Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die gesamte Staatsverwaltung» und markiert den Anfang der liberalen Ära im Kanton Luzern nach dem Sonderbundskrieg.<sup>19</sup> Ab dem Bericht für die Jahre 1869 und 1870 wurde er jeweils rückblickend über zwei Jahre erstellt. Obwohl sich das Format bis in die 1960er-Jahre kaum verändert hatte, war der Staatsverwaltungsbericht bis zu Beginn der 1960er-Jahre zu einem relativ umfangreichen Kompendium kantonalen und – primär in Bezug auf die Finanzen – auch kommunaler Tätigkeiten geworden. Die Staatsverwaltungsberichte der Luzerner Regierung dokumentierten damit auch die hohe Bedeutung der Verantwortung des Staates für die Ergebnisse regulatorischer und operativer Aktivitäten. Diese «Gewährleistungsverantwortung» («outcome responsibility»)<sup>20</sup> spielte während des ganzen Untersuchungszeitraums und darüber hinaus eine zentrale Rolle im Staatsverständnis, allgemein und bezogen auf das Fallbeispiel Luzern.

Im Staatsverwaltungsbericht unterbreiteten Regierung und Departemente dem kantonalen Parlament, das bis 2008 als Grosser Rat bezeichnet wurde, ein breites Spektrum an Informationen. Ein Schwerpunkt der Berichte der 1960er-Jahre lag auf der Finanzierung des massiven Infrastrukturausbaus in den Bereichen Verkehr, Bildung und Verwaltung. Die Finanzierung erfolgte haupt-

16 Hürlimann, Katja/Schmutz, Jürg 2013.

17 Galliker, Hans-Rudolf 2013, S. 173.

18 Ebd.

19 Bossard-Borner, Heidi 2008.

20 Reichard, Christoph/Röber, Manfred 2011, S. 168.

sächlich über die Aufnahme von Anleihen, wozu die Staatsverwaltungsberichte detaillierte Aufstellungen enthalten. 1964 heisst es dazu beispielsweise: «Bereits in den letzten Jahren wiesen wir darauf hin, daß die Finanzlage der Gemeinden vielfach zu Sorgen Anlaß gibt. Große Verpflichtungen sind für sie entstanden und werden auch in Zukunft entstehen. Wir erinnern an den Bau von Schulhäusern und Straßen und an die großen Lasten, die der Gewässerschutz auferlegt. Ein Ausdruck der Verschuldung ist die Aufnahme von Anleihen.»<sup>21</sup>

In den 1970er-Jahren fand eine Art Neukonzeption der politischen Planung, der Rechenschaftslegung und der Information statt. Die deutlich ausgebauten staatlichen Verantwortlichkeiten, die differenzierte Verwaltungsstruktur sowie frühe Formen wirtschafts- und marktinspirierter Leistungserbringung veränderten die Anforderungen an die Staatsverwaltungsberichte. Ein Staatsverwaltungsbericht sollte, so die parlamentarische Geschäftsprüfungskommission einleitend bei der Beratung des Berichts für die Jahre 1974/75, nicht mehr bloss über zeitlich Zurückliegendes Rechenschaft ablegen, sondern vielmehr Anlass sein, «die Departemente und einzelne Dienststellen auf ihre Arbeitsweise, Organisation und Funktionstüchtigkeit, kurz die aktuelle Verwaltungstätigkeit kritisch zu überprüfen».<sup>22</sup>

Die Staatsverwaltungsberichte wurden formal vom Regierungsrat des Kantons Luzern zuhanden des Grossen Rates verfasst und von diesem verabschiedet. Dazu war jeweils zu Beginn des Jahres, in dem ein Staatsverwaltungsbericht anstand, eine parlamentarische Kommission zu bestellen, die die Vorberatung des Berichts übernahm. Die nichtständige Kommission Staatsverwaltungsbericht wurde alle zwei Jahre neu bestellt, ihre personelle Zusammensetzung war damit nicht konstant. Die Zahl der Kommissionsmitglieder wurde 1970 von sieben auf dreizehn erhöht.<sup>23</sup> Letztmals bestellt wurde eine derartige Kommission 1974 für die Vorberatung des Berichts für 1972/73, der im Januar 1975 im Grossen Rat verabschiedet wurde.<sup>24</sup> Die Vorberatung des Staatsverwaltungsberichts für 1974/75 war das erste Geschäft der neuen, ständigen Geschäftsprüfungskommission, die im Dezember 1976 erstmals bestellt wurde, 21 Personen umfasste und 1977 ihre Arbeit aufnahm.<sup>25</sup> Die parlamentarische Behandlung der Staatsverwaltungsberichte stellte eine Art Ritual politischer Aufsicht über Regierung und Verwaltung dar und widerspiegelt damit gut die

21 STVB 1962/63, S. 20.

22 GR 1977, S. 388.

23 GR 1960, S. 17; GR 1970, S. 5. Die Erweiterung wurde 1965 mittels Motion der SP-Fraktion initiiert, über eine Teilrevision der Geschäftsordnung 1969 verwirklicht und 1970 abgeschlossen, vgl. GR 1970, S. 657; STVB 1966/67, S. 10; STVB 1968/69, S. 12.

24 GR 1974, S. 84; GR 1975, S. 13.

25 GR 1976, S. 715.

jeweils aktuellen Perspektiven, Anforderungen und Ansprüche an die Luzerner Verwaltungsberichterstattung.

Die Staatsverwaltungsberichte der Luzerner Regierung wurden 2002 abgelöst durch den sogenannten Geschäftsbericht, der seither Teil der jährlich publizierten Staatsrechnung ist.<sup>26</sup> Der letzte Staatsverwaltungsbericht wurde für die Jahre 2000/01 verfasst. Die Überführung der traditionellen Verwaltungsberichterstattung in die Staatsrechnung ging einher mit der Einführung der Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern, die 2000 politisch beschlossen wurde und seit 2005 flächendeckend umgesetzt ist.<sup>27</sup>

### **Rechenschaftslegung als Planungsanlass: Diskurse um die Verwaltungsberichte in den 1960er-Jahren**

Ein erstes wichtiges Thema rund um die Staatsverwaltungsberichte der Luzerner Exekutive in den 1960er-Jahren war das Bemühen um eine zeitnahe Berichterstattung und damit die zeitliche Rahmung des Rechenschaftsprozesses. Ein Berichtszyklus umfasste dabei eine Redaktionsphase bis zum Erscheinen des Staatsverwaltungsberichts, das Einsetzen der vorberatenden Kommission, die Phase der Sitzungen, Konsultationen und Exkursionen der vorberatenden Kommission sowie die parlamentarischen Beratungen und wurde abgeschlossen mit den Parlamentsentscheiden über den Bericht insgesamt und die damit verbundenen parlamentarischen Vorstösse. Insbesondere die Redaktionsphase beziehungsweise deren Dauer wurde im Dezember 1963 während der parlamentarischen Beratung des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1960/61 intensiv diskutiert: Eine Anmerkung der vorberatenden Kommission aufnehmend, wurde im Grossen Rat ein Postulat formuliert, das eine frühere Publikation sowie eine zeitnähere Behandlung im Grossen Rat einforderte. Konkret sollte der Bericht spätestens drei Monate nach dem Ende der Berichtsperiode publiziert und innert dreier weiterer Monate im Grossen Rat behandelt werden. Damit wäre die damals übliche Zeitspanne zwischen dem Ende der Berichtsperiode und der parlamentarischen Beratung markant reduziert worden.<sup>28</sup> Der Regierungspräsident reagierte mit dem eindringlichen Hinweis auf die Notwendigkeit, im Staatsverwaltungsbericht bestimmte Ergebnisse der Staatsrechnung auszuweisen, was mit einem so knappen Zeitrahmen nicht möglich

<sup>26</sup> SR 2002.

<sup>27</sup> STVB 2000/01, S. 171; SR 2006, S. 39.

<sup>28</sup> Der Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1958/59 wurde im Juni 1961 vom Grossen Rat verabschiedet, derjenige für die Jahre 1960/61 gar erst im Dezember 1963, vgl. GR 1961, S. 234; GR 1963, S. 414.



wäre. Das Postulat wurde entsprechend angepasst und verabschiedet: Die Redaktionsphase sollte markant verkürzt werden und die Publikation des Staatsverwaltungsberichts spätestens sechs Monate nach dem Ende der Berichtsperiode erfolgen.<sup>29</sup>

Das Postulat führte zu einer regen Aktivität der für die Koordination und Publikation der Staatsverwaltungsberichte zuständigen Staatskanzlei und der Departementssekretariate, die einen Grossteil der Inhalte beizutragen hatten. Im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1962/63 – nicht innert der Sechsmonatsfrist publiziert – wurde auf die Schwierigkeiten der Realisierung hingewiesen: «Bei Abfassung des vorliegenden Staatsverwaltungsberichtes hat sich gezeigt, daß es nicht allen Departementen möglich ist, uns bis Ende Juni 1964 ihre Beiträge vorzulegen. Der durch die Arbeitsüberlastung bedingte Rückstand einer einzigen Amtsstelle oder Abteilung kann die Drucklegung des gesamten Berichtes verzögern.»<sup>30</sup> Das Postulat wurde 1965 zwar abgeschrieben,<sup>31</sup> seine Umsetzung blieb aber auch in den Folgejahren schwierig. Im Januar 1968 wurden die Departementssekretäre eindringlich aufgefordert, «den Beitrag Ihres Departementes zum Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1966/67 bis spätestens den 30. April nächsthin der Staatskanzlei zu übermitteln».<sup>32</sup> Der entsprechende Staatsverwaltungsbericht wurde vom Grossen Rat im Oktober und November 1968 beraten und verabschiedet. In einem Brief an die Departementssekretäre verwies der Staatsschreiber im Januar 1970 erneut auf den parlamentarischen Auftrag, die Redaktionsphase des Berichts zu beschleunigen, und verortete gleichzeitig die Ursache der Verzögerungen bei den Departementen: «Die Abfassung der Beiträge der Departemente und Abteilungen wird erfahrungsgemäss zufolge der anderweitigen grossen Belastungen oft verzögert. Bei allem Verständnis für die Mühen der Berichterstattung, die überall zu leisten sind, darf aber wohl bemerkt werden, dass ein Hinausschieben die Arbeit bei allen Beteiligten nur erschwert. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Rechenschaftsberichte des Bundesrates und der Kantonsregierungen, die übrigens jedes Jahr erstattet werden, jeweils in den ersten Monaten des Jahres, spätestens im April, gedruckt herauskommen. Das dürfte auch in unserem Kanton anzustreben sein.»<sup>33</sup> Der Abgabetermin für die Departemente wurde auf den 15. März 1970 festgelegt und Ende Februar in einem weiteren Brief

29 GR 1963, S. 402–405.

30 STVB 1962/63, S. 16.

31 GR 1965, S. 169.

32 Brief der Staatskanzlei an die Departementssekretäre vom 11. Januar 1968, StALU, A1260/157.

33 Staatsverwaltungsbericht über die Jahre 1968 und 1969, Brief des Staatssekretärs an die Departementssekretäre, 9. Januar 1970, StALU, A1260/157.

nochmals bestätigt.<sup>34</sup> Das Manuskript des Berichts für die Jahre 1968/69 datierte schliesslich vom 20. Juli 1970 und lag damit erstmals zumindest in der Nähe der geforderten Sechsmonatsfrist.

Die Sekretariate der Departemente ihrerseits verorteten einen wesentlichen Teil der Beschleunigungsmöglichkeiten der Redaktionsphase anderswo: 1972 beklagten sie sich, dass die Zusammenstellung des Berichts auf der Ebene der Staatskanzlei und insbesondere bei der Druckerei zu lange dauere und ihre Bemühungen um eine frühere Berichterstattung quasi neutralisiere. Daraufhin schlug die Staatskanzlei einen Wechsel der Druckerei vor, der allerdings nicht realisiert wurde.<sup>35</sup>

Insgesamt konnte die Zeitspanne zwischen dem Ende der Berichtsperiode und dem Erscheinen des gedruckten Berichts in den 1970er-Jahren sukzessive verringert werden. Das im Prinzip 1965 abgeschriebene Postulat wurde de facto erst mit dem Bericht für die Jahre 1978/79, nachdem auch die 1976 eingesetzte Geschäftsprüfungskommission dahingehend Druck gemacht hatte, erstmals erfüllt.<sup>36</sup>

Mit der parlamentarischen Forderung nach einer zeitnäheren Rechenschaftslegung eng verbunden war eine inhaltliche Veränderung der Beratungen der Staatsverwaltungsberichte im Grossen Rat: Die retrospektiven Inhalte wurden in den legislativen Phasen des Berichtszyklus mit dem politischen Anspruch auf planungsbezogene und vorausschauende Politikgestaltung konfrontiert. Dem Parlament diene immer häufiger der Rückblick als Anlass zur Vorausschau. Damit ergab sich eine wachsende Diskrepanz zwischen den in den Staatsverwaltungsberichten repräsentierten Inhalten und den Themen der parlamentarischen Debatten.

Insbesondere die vorberatende Kommission stiess mehrere Vorhaben politischer Planung an: 1959 regte sie die «Aufstellung eines Programms über die Bauaufwendungen der nächsten Jahre im Straßenwesen und eines Tilgungs- und Finanzierungsplanes über die staatlichen Hochbauten» und zugleich eine Totalrevision des Strassen- und des Baugesetzes an.<sup>37</sup> Daraufhin wurden im Strassen-gesetz sogenannte Strassenbauprogramme inklusive Finanzierungsplänen vorgesehen.<sup>38</sup> Im Baudepartement wurde 1964 eine Planungsstelle für den gesamten Hochbaubereich eingerichtet, die in den folgenden Jahren eine intensive Raum-

34 Staatsverwaltungsbericht über die Jahre 1968 und 1969, Brief des Staatssekretärs an die Departementssekretäre, 25. Februar 1970, StALU, A1260/157.

35 Brief des stellvertretenden Staatsschreibers an den Regierungsrat, 29. März 1970, StALU, A1260/158; STVB 1970/71.

36 STVB 1978/79, S. 5.

37 STVB 1958/59, S. 11.

38 STVB 1960/61, S. 19; STVB 1962/63, S. 13.

Regional- und Ortsplanung aufbaute.<sup>39</sup> Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1962/63 wurde ein Postulat verabschiedet, das die Planung im Mittelschulbereich thematisierte: «Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Großen Rat umgehend seine Pläne für den Ausbau des Schulwesens zu unterbreiten. Insbesondere interessiert sich der Große Rat für seine Konzeption im Mittelschulwesen (Kantonsschule, Mittelschulen auf der Landschaft, Seminarien). Durch diese Übersicht sollen neben den erzieherischen auch die organisatorischen und baulichen Probleme, die im Laufe der nächsten Jahre gelöst werden müssen, zur Diskussion gestellt werden.»<sup>40</sup> Hintergrund dafür war der Ausbau der kantonalen Mittelschulen in der Stadt Luzern und in den ländlichen Regionen, der sich teilweise bereits vor der Vollendung der Aus- und Neubauprojekte als quantitativ unzureichend herausstellte. Der 1965 teilweise und 1966 vollständig bezugsbereite Neubau der Kantonsschule in Tribtschen werde die Schülerinnen und Schüler bereits bei der Eröffnung nicht mehr fassen können, was die Gründung einer zweiten vollen Mittelschule unumgänglich mache, wurde 1966 konstatiert. Zudem drängten sich an drei von vier Standorten von Landmittelschulen Erweiterungs- und Neubauprojekte auf.<sup>41</sup> Zum Mittelschulwesen erschien noch 1966 ein umfassender Zustands- und Planungsbericht im Auftrag des Erziehungsrates. In der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde 1967 die Vorlage zur Gründung eines zweiten Lehrerseminars in der Stadt Luzern als Ergänzung zum bestehenden Seminar in Hitzkirch durch einen ausführlichen Bericht begleitet.<sup>42</sup> Ein drittes ganz klar planungsbezogenes Postulat reichte die den Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1966/67 vorberatende Kommission ein. Sie forderte, die Frage der geschlossenen Fürsorge in die Gesamtplanung des Spital- und Pflegeheimwesens einzubeziehen, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung regionaler Zweckverbände.<sup>43</sup>

Das Auseinanderdriften der Inhalte der Staatsverwaltungsberichte und der Themen ihrer parlamentarischen Beratung ist nicht nur durch den stärker planerisch vorausschauenden Grossen Rat, sondern auch durch eine hohe Konstanz der Inhalte und Formen in den Staatsverwaltungsberichten bedingt. Insbesondere die inhaltliche Grobstruktur veränderte sich bis in die 1970er-Jahre hinein nur marginal. Eine der wenigen grösseren Veränderungen auf der inhaltlichen Ebene war die Berichterstattung über die parlamentarischen Vorstösse. Angeregt von der den Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1958/59 vorberatenden Kommission wurden erstmals im folgenden Bericht für die

39 STVB 1964/65, S. 161.

40 GR 1965, S. 118.

41 STVB 1964/65, S. 189.

42 STVB 1966/67, S. 19.

43 STVB 1968/69, S. 25.

Jahre 1960/61 alle hängigen, nicht abgeschriebenen Motionen und Postulate der laufenden und der vergangenen Berichtsperiode aufgeführt.<sup>44</sup> Damit erhielt der Grosse Rat einen kompletten Überblick über erledigte und hängige Pendenzen von Regierung und Verwaltung. Bis 1970 wuchs dieser Teil des Berichts zu einer 24-seitigen Liste von 158 Motionen und 81 Postulaten an.<sup>45</sup> Wiederum angeregt von der vorberatenden Kommission, wurde diese grosse Menge an Informationen ab dem Bericht für die Jahre 1970/71 in die einzelnen Departementskapitel verschoben.<sup>46</sup>

Die um 1960 in den Staatsverwaltungsberichten ausschliesslich eingesetzten Präsentationsformen waren Text und Tabelle. Um Letztere entbrannte 1961 eine politische Diskussion: In der parlamentarischen Diskussion des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1958/59 brachte die vorberatende Kommission ein Postulat ein mit der Aufforderung, zu prüfen, welche Tabellen weggelassen oder allenfalls in grösseren Zeitabständen in den Bericht aufgenommen werden könnten. Es wurde vom Grossen Rat angenommen.<sup>47</sup> Die Reaktion im folgenden Bericht für die Jahre 1961/62 fiel relativ knapp aus: «Wir haben das Tabellenmaterial, das unser Staatsverwaltungsbericht enthält, überprüft und halten dafür, daß die im vorliegenden Bericht enthaltenen Tabellen einen wertvollen Einblick in die Verwaltungstätigkeit unseres Staatswesens vermitteln und daher nicht weiter reduziert werden können. Es handelt sich dabei zum Teil um Ausschlüsse, für die kein anderes Publikationsmittel vorhanden ist.»<sup>48</sup> Dieser Einschätzung schloss sich der Grosse Rat 1963 an.<sup>49</sup> Tabellen blieben in den Staatsverwaltungsberichten ein wichtiges und häufiges Element. Ab 1970 sind eine zunehmend variantenreiche Gestaltung der Tabellen sowie die teilweise Verschiebung umfangreicher Tabellen in den Anhang zu beobachten. Eine weitere Anregung der vorberatenden Kommission betrifft den Wechsel von der traditionellen Frakturschrift zu einer modernen, serifenlosen Druckschrift und wurde im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1962/63 erstmals realisiert.<sup>50</sup>

Während also die Inhalte der Staatsverwaltungsberichte im Kanton Luzern für die 1960er-Jahre relativ konstant bleiben, weisen die Debatten im

44 GR 1961, S. 225; STVB 1960/61.

45 STVB 1968/69, S. 8–31.

46 GR 1970, S. 475 f.; STVB 1970/71.

47 Der Vorstoss wird innerhalb der vorberatenden Kommission am 27. März 1961 von einem Kommissionsmitglied eingebracht, aber nicht weiter diskutiert. Er bezieht sich insbesondere auf die umfangreichen Tabellen zu den Gemeindefinanzen, vgl. GR 1961, S. 225–234; Protokoll der Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zum Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1958/59, 27. März 1961, StALU, RZ 2/10.

48 STVB 1960/61, S. 20.

49 GR 1963, S. 407.

50 Ebd., S. 402; STVB 1962/63.

Grossen Rat auf einen Trend zur Zukunftsperspektive hin. Es scheint zunehmend der Fall zu sein, dass sich in der politischen Bearbeitung der zurückblickenden Berichte Fragen der zukünftigen politischen Gestaltung und damit der politischen Planung stellen. Noch erfolgt dies mit einer klaren Fokussierung der Kontrolle von Exekutive und Verwaltung durch das Parlament. Der Grosse Rat entwickelt aber sukzessive eine strategisch vorausschauende Lesart der traditionell retrospektiv gehaltenen Verwaltungsberichte.

### **Planung als Rechenschaftselement: Staatsverwaltungsberichte und Regierungsprogramme**

Die Publikation des ersten Regierungsprogramms 1972 markierte einen entscheidenden Wandel in den Prozessen der Rechenschaftslegung im Kanton Luzern: Mit den «Richtlinien für die Regierungspolitik in den Jahren 1972–1975» intendierte der Regierungsrat eine neue Form der politischen Rechenschaftslegung: einen Bericht über die Regierungstätigkeit am Schluss einer Amtsdauer.<sup>51</sup> Einer der massgeblichen Impulse dazu kam aus dem Grossen Rat, der während der Beratung des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1968/69 sowohl die Frage einer vorausschauenden politischen Planung als auch diejenige einer Verknüpfung von Rechenschaftslegung und Planung in den Raum stellte. Über ein Postulat forderte das Parlament von der Regierung den Ausbau der vorausschauenden, programmatischen Elemente der Rechenschaftsberichte: «Der Staatsverwaltungsbericht ist im Sinne einer verbesserten Information auszubauen mit einem Bericht über die eigentliche Regierungstätigkeit. Es soll unter anderem umfassender als bisher über den Stand und die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons sowie die Zusammenarbeit mit andern Kantonen (Konkordate, Fachkonferenzen) orientiert werden. Insbesondere sind Richtlinien für die zukünftige Politik der Regierung zu erlassen.»<sup>52</sup> Damit wurde eine alle Politikbereiche umfassende Planung als Element der Rechenschaft oder zumindest der Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative eingefordert, nicht zuletzt im Kontext wachsender staatlicher Leistungsbereiche. Eine solche Planung war zugleich eine Weiterentwicklung der vorausschauenden Debatten um die Staatsverwaltungsberichte in den 1960er-Jahren. Das wesentliche Motiv der Regierung hinter den Richtlinien wurde in der Einleitung genannt: «Die Fülle der drängenden Aufgaben und die beschränkten Mittel unseres Staates erfordern eine Dringlichkeitsordnung. Die Regierungstätigkeit bedarf also der

<sup>51</sup> STVB 1970/71, S. 7.

<sup>52</sup> GR 1970, S. 475.

Planung. Diese beruht auf sachpolitischen Entscheiden und ist selber ein wichtiger Teil der Regierungsfunktion.»<sup>53</sup> Das Regierungsprogramm wurde weiter als ein Arbeitsinstrument definiert, das rein formal auch durch die Genehmigung des Parlaments keine rechtliche Verbindlichkeit erhalten würde. Hier wurde erstmals deutlich gemacht, dass die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung durch das Parlament im Prinzip nur die vollzogene Geschäftsführung umfasste und damit die im Verlauf der 1960er-Jahre durch vorberatende Kommission und Grossen Rat zunehmend akzentuierte Planungskompetenz prinzipiell bei der Regierung bleiben sollte. Zudem waren die Richtlinien nicht nur an den Grossen Rat, sondern auch an eine politische Öffentlichkeit gerichtet. Schliesslich wurde in den Richtlinien einleitend ein umfassendes Staatsverständnis umrissen: «Die mannigfachen Leistungen, die vom modernen Staat in allen Lebensbereichen erbracht und in zunehmendem Masse gefordert werden, kennzeichnen ihn als ›Leistungsstaat‹; sie erfordern eine möglichst wirtschaftliche, auf den Nutzeffekt ausgerichtete Organisation und Arbeitsweise. Die Eigenart unseres Staatswesens – körperschaftliche Gliederung in Bund, Kantone und Gemeinden –, die demokratische Regierungsform mit Sachentscheiden des Volkes und die Gewährleistung einer gesetzesmässigen Verwaltung bedingen indessen Organisationsformen und Verfahrensabläufe, die nicht allein dem materiellen Nutzeffekt dienen, sondern oft einen beträchtlichen Arbeits- und Zeitaufwand erfordern, den wir als unvermeidlichen Preis für die ideellen Werte unserer staatlichen Eigenart in Kauf nehmen müssen. Auch die beschränkte Finanzkraft unseres Kantons setzt dem reinen Leistungsdenken oft fühlbare Grenzen.»<sup>54</sup> Die eigentlichen Richtlinien stellen kurze Absichtserklärungen zu allen wichtigen Politikbereichen dar, die unterschiedlich konkret auf bevorstehende Aktionen hindeuten. In vielen Bereichen waren Planungsprojekte Inhalt der kommenden Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, so etwa bei der Raumplanung, beim öffentlichen Verkehr, bei den Hochschulen oder beim Gewässerschutz. Obwohl in der Einleitung erwähnt, fehlen in praktisch allen Bereichen die Hinweise auf eine Priorisierung der einzelnen Projekte oder geplanten Tätigkeiten.

Im Februar 1972 wurde eine vorberatende Grossratskommission mit fünfzehn Mitgliedern bestellt, die den Bericht und die Richtlinien in einer ganztägigen Sitzung beriet.<sup>55</sup> Die fehlende Priorisierung beziehungsweise die spärlichen Hinweise auf Erledigungsfristen oder zeitliche Ziele waren ein Thema. Sehr präsent in diesen Diskussionen waren Anstösse zu weitergehender, vorausschauender Planung: Die Raumplanung sei intensiver anzugehen,

<sup>53</sup> RRL 1972–1975, S. 3.

<sup>54</sup> Ebd., S. 7.

<sup>55</sup> GR 1972, S. 83.

ebenso die Koordination zwischen den Kantonen, die Finanzplanung oder die Überprüfung des land- und milchwirtschaftlichen Bildungswesens. In der Kommission wurde auch deutlich, dass die Richtlinien am Ende einer Legislatur rückblickend in einem Regierungsbericht wiederaufgenommen werden sollten. Die Kommission kam einstimmig zum Schluss, dem Grossen Rat die zustimmende Kenntnisnahme zu empfehlen, und überwies ein Postulat, in dem eine eindeutigere Dringlichkeitsordnung, eine gute Koordination der Richtlinien mit der Finanzplanung und eine übersichtlichere Darstellung zukünftiger Berichte gefordert wurde.<sup>56</sup> In der parlamentarischen Debatte im März 1972 gab, zusätzlich zu den Themen der Kommission, die Intention der Regierung zu Diskussionen Anlass, über den aktuellen Stand der Projekte nicht in den Staatsverwaltungsberichten, sondern erst am Ende der Legislatur zu berichten. In diesem Rechenschaftsbericht würde anhand der Regierungsrichtlinien auf eine Zeitspanne von vier Jahren zurückgeblickt werden. Ein solcher Bericht hätte aber einen unklaren Status zwischen den formal von der Legislative zu genehmigenden Staatsverwaltungsberichten und den Regierungsprogrammen, die formal der Zustimmung des Grossen Rates nicht bedurften, gehabt. Schliesslich wurden die Regierungsrichtlinien aber zustimmend zur Kenntnis genommen und das Postulat der Kommission unverändert überwiesen.<sup>57</sup> Insbesondere mit dem Postulat reagierte das Parlament kritisch auf den in diesem ersten Regierungsprogramm angelegten, neuartigen und zugleich paradoxen Modus der Rechenschaftslegung.

Im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1972/73 wurde zwar einleitend Bezug genommen auf die Regierungsrichtlinien, er erschien aber, vom neuen Layout abgesehen, in der traditionellen Form.<sup>58</sup> In der Behandlung des Staatsverwaltungsberichts der Jahre 1974/75 sollte dagegen der Wandel in den Prozessen der Rechenschaftslegung vollzogen werden, auch bezogen auf die Frage, in welche Berichte welche Rechenschafts- und Planungselemente integriert werden sollten. Erarbeitet parallel zu den parlamentarischen Beratungen der Totalrevision des Parlamentsrechts, des Berichts zu den Regierungsrichtlinien sowie des Regierungsprogramms für die Jahre 1975–1979, wurde der Bericht in Erwartung der politischen Entscheide bewusst erst später verfasst und erstmals von der neu eingesetzten Geschäftsprüfungskommission beraten.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Protokoll der Sitzung der Kommission des Grossen Rates zur Prüfung des Berichtes über die Richtlinien für die Regierungspolitik in den Jahren 1972–1975, 25. Februar 1972, StALU, RZ 13/3.

<sup>57</sup> GR 1972, S. 137–141.

<sup>58</sup> STVB 1972/73.

<sup>59</sup> STVB 1974/75.

Der mit Spannung erwartete erste Bericht der Regierung zu den Regierungsrichtlinien von 1975 enthielt zu sämtlichen im Programm vorgesehenen Aktionen kurze Hinweise auf den je aktuellen Stand. So wurde in der Raumplanung auf zahlreiche neue und revidierte Ortsplanungen verwiesen, musste aber gleichzeitig beim kantonalen Richtplan aufgrund von Bundesbeschlüssen, Einsprachen und Koordinationsnotwendigkeiten eine Verzögerung eingestanden werden.<sup>60</sup> In der Debatte zu diesem Bericht nahm der Grosse Rat im März 1975 kaum inhaltlich Stellung, warnte aber davor, «den Rechenschaftsbericht inhaltlich zu einem zweiten Staatsverwaltungsbericht werden zu lassen».<sup>61</sup> Der Nutzen des Berichts wurde insgesamt infrage gestellt und der betriebene Aufwand als unverhältnismässig bezeichnet. Schliesslich wurde der Vorschlag gemacht, die Staatsverwaltungsberichte als Information zuhanden der Legislative zu gestalten, mit den Berichten zum Regierungsprogramm dagegen die Bürger anzusprechen.<sup>62</sup>

In ihrem zweiten Regierungsprogramm, das die Jahre 1975–1979 abdeckte, schlug die Regierung eine Neukonzeption des Rechenschafts- und Planungsprozesses vor. Die Rechtfertigung des Regierungsprogramms sollte in den Staatsverwaltungsbericht verschoben werden. Die Staatsverwaltungsberichte sollten nicht mehr im Zweijahresrhythmus, sondern jährlich erscheinen.<sup>63</sup> Damit wurde vonseiten der Exekutive die in den 1960er-Jahren sukzessive entwickelte Doppelfunktion der Staatsverwaltungsberichte von zurückblickender Rechenschaftslegung und auf die Zukunft gerichteter Planung erstmals explizit gemacht: «Wenn bereits ein Jahr nach der Beratung des Regierungsprogramms, im Rahmen des umfassenden Rechenschaftsberichts über die gesamte Staatsverwaltung, auch über unsere Regierungspolitik Bericht erstattet wird, wird dem Parlament im Rahmen seiner Oberaufsicht eine «mitschreitende Kontrolle» ermöglicht. Wir sehen darin ein geeignetes Mittel, das «Führungsgespräch», das mit der Beratung des Regierungsprogrammes zwischen Regierung und Grosse Rat eingeleitet wird, fortzuführen.»<sup>64</sup> Dem Vorschlag eines jährlichen, integrierten Staatsverwaltungsberichts stimmte die vorberatende Kommission zu und sie verstärkte dessen Verbindlichkeit noch: «Der Regierungsrat wird, gemäss seinem Vorschlag im Regierungsprogramm, ersucht, anstelle eines besonderen Rechenschaftsberichts über die Regierungstätigkeit einen alljährlichen Staatsverwaltungsbericht zu erstatten. Im alljährlichen Staatsverwaltungsbericht ist auch über den Stand der Planung oder der

60 GR 1975, S. 198 f.

61 Ebd., S. 223.

62 Ebd., S. 225.

63 RRP 1975–1979.

64 Ebd., S. 5.



Realisierung von Programmpunkten Bericht zu erstatten.»<sup>65</sup> Die Kommission bekräftigte zudem die Relevanz des Programms, das durch eine vertiefte parlamentarische Auseinandersetzung eine Chance darstelle, «unserer [des Grossen Rats] Führungsverantwortung und dem Primat gegenüber Regierung und Verwaltung gerecht zu werden», sowie der Information der Bevölkerung diene.<sup>66</sup> Der Grosse Rat stimmte der vorberatenden Kommission grundsätzlich zu und befürwortete damit einen jährlichen Staatsverwaltungsbericht.<sup>67</sup> Allerdings war damit die Umstellung auf eine jährliche Berichterstattung über Regierungsprogramm und Staatsverwaltung noch nicht entschieden.

Mit der Totalrevision des Parlamentsrechts, bestehend aus einer Verfassungsänderung sowie einem neuen Grossratsgesetz und einer neuen Geschäftsordnung für den Grossen Rat, wurden drei die Rechenschaftslegung betreffende Fragen bearbeitet. Erstens sollte eine allgemeine Intensivierung der Zusammenarbeit des Parlaments mit Regierung und Verwaltung erreicht werden. Teilweise sollte der politische Einfluss des Grossen Rates, dessen Rückgang konstatiert wurde, wieder gesteigert werden. Von «der übertriebenen Beschäftigung mit dem Détailkram» entlastet, sollte «das Parlament [...] wieder vermehrt das Zentrum der politischen Diskussion, der Debatten über die Regierungstätigkeit, Rechenschaft, ein Umschlagplatz der Meinungen, ein Barometer der Stimmungen, ein Ort der Aktualität sein».<sup>68</sup> Zweitens war die Einführung einer ständigen Geschäftsprüfungskommission, die auch die Vorberatung der Staatsverwaltungsberichte übernimmt, Teil der Vorlage. Drittens wurde in der Geschäftsordnung der Erscheinungsrhythmus der Staatsverwaltungsberichte definiert.<sup>69</sup> Dieser und die Integration der Rechenschaftslegung ins Regierungsprogramm waren bereits in der Kommission, die mit der Vorberatung der Revision betraut wurde, umstritten. Die Kommission entschied sich für die Beibehaltung des Zweijahresrhythmus. Dem stimmte der Grosse Rat nach intensiven Debatten im Juni 1976 zu und lehnte zugleich einen Eventualantrag ab, der die Berichterstattung über das Regierungsprogramm auch im zweijährlich erscheinenden Staatsverwaltungsbericht ermöglicht hätte.<sup>70</sup> Damit wurde der gerade drei Monate alte, prinzipielle Entscheid zugunsten eines integrierten, jährlichen Staatsverwaltungsberichts nicht in die Geschäftsordnung überführt. Die integrative Funktion des Staatsverwaltungsberichts als Instrument zurückblickender Rechenschaftslegung und auf die Zukunft

65 GR 1976, S. 137.

66 Ebd., S. 133.

67 Ebd., S. 138.

68 Eintretens-Votum der CVP, 5. April 1976, StALU, RZ 23/3, S. 3 f.

69 GR 1976, S. 208–210.

70 Ebd., S. 346.

gerichteter Planung wurde nicht realisiert. Das Parlament – und dies ist rückblickend überraschend – entschied sich 1976 dagegen, die in den 1960er-Jahren sukzessive entwickelte, Verknüpfung von traditioneller Rechenschaft mit vorausschauender Planung formal zu vollziehen. Der folgende Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1974/75 wurde mit dem neuen Parlamentsrecht zwar zum ersten Geschäft der Geschäftsprüfungskommission, markierte aber einen deutlich geringeren Wandel des Rechenschaftsprozesses, als die Regierung in den Regierungsprogrammen von 1972 und 1976 vorgesehen hatte.

Mit der ausbleibenden Integration von Rechenschaftslegung und Planung in den Staatsverwaltungsberichten veränderten sich deren Inhalte in den 1970er-Jahren nicht plötzlich, sondern erfuhren nach und nach Neu- und Umstrukturierungen, sukzessive Ergänzungen und insgesamt eine Straffung. Einen ersten Vorstoss bezüglich der Struktur der Berichte lancierte die vorberatende Kommission 1972. Es wurde festgestellt, «dass der Staatsverwaltungsbericht zwar als umfassend und gut bezeichnet werden darf», es aber zu begrüßen wäre, «wenn der systematische Aufbau des Berichtes noch verbessert würde».<sup>71</sup> Das Anliegen konnte bereits im Bericht für die Jahre 1972/73 teilweise realisiert werden. Allerdings sprachen sich Regierung und Verwaltung gegen eine weitergehende Vereinheitlichung der Berichtsstruktur, etwa analog zur Staatsrechnung, aus.<sup>72</sup> Die neue Geschäftsprüfungskommission reichte mit der Beratung ihres ersten Berichts 1977 ein Postulat ein, das die Idee des ein Jahr zuvor abgelehnten Eventualantrags wiederaufnahm: Die Regierungsprogramme sollten näher mit dem Staatsverwaltungsbericht zusammengebracht und in diesem sollte über den aktuellen Stand der einzelnen Punkte des Regierungsprogramms informiert werden, ohne jedoch den Berichtsrythmus zu verändern.<sup>73</sup> Das Postulat wurde vom Grossen Rat überwiesen<sup>74</sup> und im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1978/79 erstmals umgesetzt.<sup>75</sup> Mit dem so doch durchgesetzten Einbezug von Informationen zum Stand des Regierungsprogramms kam eine neue Kategorie von Inhalten hinzu. Zunächst wurden die in den Departementskapiteln enthaltenen Hinweise auf Punkte des Regierungsprogramms lediglich fett ausgezeichnet.<sup>76</sup> Im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1982/83 wurden die relevanten Punkte aus dem Regierungsprogramm

71 Protokoll der Sitzung der Kommission des Grossen Rates für die Behandlung des Staatsverwaltungsberichtes über die Jahre 1970 und 1971 vom 6. Oktober 1972, StALU, RZ 13/12, S. 22.

72 STVB 1972/73.

73 Eintretensreferat zum Staatsverwaltungsbericht 1974/75, 28. Juni 1977, StALU, RZ 24/6; STVB 1976/77, S. 9.

74 GR 1977, S. 400.

75 STVB 1978/79.

76 Ebd.

erstmalig den Kapiteln der Departemente vorangestellt, im Bericht für die Jahre 1988/89 erfolgte eine grafische Neugestaltung mit deutlicher Auszeichnung der Teile des Staatsverwaltungsberichts, welche Rechenschaftslegung bezüglich des Regierungsprogramms beinhalten.<sup>77</sup> Der Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1978/79 war vom Umfang und der Detailliertheit her deutlich knapper gestaltet als frühere Berichte.<sup>78</sup> Die inhaltliche Verknüpfung mit dem Regierungsprogramm wurde in den Folgejahren immer stärker als strukturierendes und inhaltlich straffendes Element der Staatsverwaltungsberichte eingesetzt. Meist erfuhr diejenigen Inhalte, die keinen auszuzeichnenden Bezug zum Regierungsprogramm hatten, die deutlichsten Kürzungen.

Die in den Berichten vorfindbaren Formen der Berichterstattung entwickelten sich vor dem Hintergrund der Planungsintentionen der 1960er-Jahre weiter. Die den Staatsverwaltungsbericht vorberatende Kommission brachte 1970 ein Postulat ein mit der Anregung, bestimmte Informationen in künftigen Staatsverwaltungsberichten grafisch darzustellen. In der Begründung während der Parlamentsdebatte wurde der Planungsbezug einerseits, die Wichtigkeit von Daten andererseits deutlich: «Die bei den verschiedenen Departementen aufgeführten Statistiken sind sehr wertvoll. Sie würden aber noch gewinnen, wenn sie zum Teil als Grafiken gestaltet würden. So könnten daraus die Tendenzen abgelesen werden. Der Regierungsrat wird beauftragt, diesem Wunsche beim nächsten Staatsverwaltungsbericht und allenfalls bei andern Vorlagen und Berichten an den Großen Rat zu entsprechen.»<sup>79</sup> Der Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1970/71 enthielt denn auch erstmalig grafische Abbildungen.<sup>80</sup> Die grafische Darstellung von Zeitreihen in Liniendiagrammen wurde in den Folgeberichten zu einer der häufigsten Darstellungsformen entsprechender Informationen. Insbesondere im Bau- und im Polizeiwesen wurden solche Diagramme gehäuft eingesetzt: Entwicklungen des sozialen Wohnungsbaus, von Wohnungssanierungen im Berggebiet, von privater und öffentlicher Bautätigkeit, Fürsorgebeiträgen, Verkehrsunfällen oder dem Motorfahrzeugbestand wurden so dargestellt. Ergänzend kam die Präsentation von ähnlichen Daten in Form von Balkendiagrammen hinzu, und zwar erstmalig im Bericht für die Jahre 1976/77.<sup>81</sup> Die Diagramme wurden zunehmend differenzierter in der Datendarstellung und variantenreicher, was die grafische Realisierung betraf. Im Bericht für die Jahre 1972/73 wurde erstmalig durch die Kombination verschiedener Datenbestände eine Projektion in die Zukunft zumindest angedeu-

77 STVB 1982/83; STVB 1988/89.

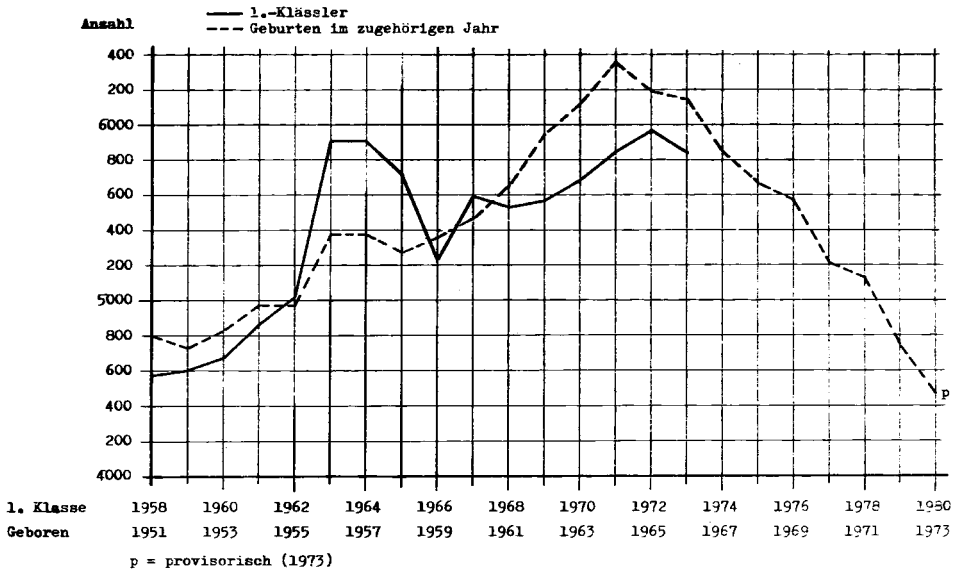
78 STVB 1978/79.

79 GR 1970, S. 475.

80 STVB 1970/71.

81 STVB 1976/77.

Abb. 1: Entwicklung der Geburten- und Schülerzahlen im Kanton Luzern (STVB 1972/73, S. 64).



tet: Das entsprechende Diagramm kombinierte die Anzahl Geburten mit der Anzahl Schülerinnen und Schülern in der ersten Primarschulklasse und damit einen der im internationalen und nationalen Kontext dieser Zeit beobachtbaren Planungsindikatoren (Abb. 1).<sup>82</sup> Ergänzend zu den hauptsächlich in Diagrammen dargestellten Zeitreihen, wurde im Bericht für die Jahre 1980/81 erstmals ein Kantonsvergleich grafisch dargestellt.<sup>83</sup>

Die wachsende Vielfalt der gestalterischen Mittel kann durchaus im Zusammenhang mit den nachfolgend beschriebenen Veränderungen der Adressatenschaft öffentlicher Berichte gesehen werden. Allerdings scheint der Einsatz grafischer Mittel quantitativ Ende der 1970er-Jahre bereits seinen Zenit erreicht zu haben. Die inhaltliche Straffung der Staatsverwaltungsberichte ab 1980 betraf auch die grafischen Elemente.<sup>84</sup> Im letzten Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 2000 und 2001 sind gar keine grafischen Elemente mehr enthalten. Damit waren die Präsentationsformen, wie in den 1960er-Jahren, wieder auf Text und Tabellen reduziert.<sup>85</sup>

82 STVB 1972/73.

83 STVB 1980/81.

84 STVB 1978/79.

85 STVB 2000/01.

Die für die 1960er-Jahre entwickelte These einer zunehmend vorausschauenden Lesart der Rechenschaftsberichte durch den Grossen Rat lässt sich für die 1970er-Jahre in dreierlei Hinsicht fortschreiben. Erstens werden zunehmend Instrumente der politischen Planung implementiert, auf höchster Ebene die Regierungsprogramme. Zweitens ist diesen ein Modus der Rechenschaftslegung inhärent, der nicht unbedingt mit dem traditionellen kongruent ist. Er bezieht sich nicht mehr ausschliesslich auf vergangenes exekutives Handeln, sondern auch auf intendiertes und geplantes. Damit sind auch Nichtaktivitäten oder unvollständige Tätigkeiten nachzuweisen und Planung wird ein Teil des rechenschaftspflichtigen Handelns der Exekutive. Zugleich werden die Rechenschaftsberichte ab 1972 sukzessive stärker durch die Planungsinstrumente strukturiert. Im Vergleich zur klassischen Rechenschaftslegung ergibt sich daraus eine hohe Relevanz der Planung.

Drittens kann die planungsbezogene Rechenschaft als Modus der Information einer breit definierten Öffentlichkeit gedeutet werden. In einem Wohlfahrtsstaat mit breitem Leistungsangebot wird die Rechenschaftslegung zunehmend auf gesellschaftliche Adressaten ausserhalb des politischen Betriebs ausgeweitet. Diesem Aspekt, der in den Quellen an vielen Stellen auftaucht, soll im Folgenden nachgegangen werden.

## Öffentlichkeit als Adressat von Rechenschaft

Mitte der 1960er-Jahre wurde in den Debatten um die Staatsverwaltungsberichte neben der Forderung nach planungsbezogener Politikgestaltung ein zweiter, zusätzlicher Anspruch angemeldet: der nach einer Intensivierung und Professionalisierung der Information der Öffentlichkeit im Allgemeinen und der Medien im Besonderen. Als einer der Ausgangspunkte dieser Diskussion im Kanton Luzern kann eine 1966 eingereichte und 1968 an den Regierungsrat überwiesene Motion mit folgendem Wortlaut betrachtet werden: «Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Informationspraxis der kantonalen Behörden gegenüber dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit durch folgende Massnahmen zu verbessern: 1. Schaffung einer zentralen Informations- und Dokumentationsstelle für den Grossen Rat und die Presse, 2. Einrichtung eines Pressedienstes mit Informationen aus Verwaltung, Erziehungsrat sowie großrätlichen und andern Kommissionen, 3. Überprüfung und Intensivierung der Information durch Gerichts- und Polizeibehörden.»<sup>86</sup> Unter anderem als Reaktion auf diese Motion erliess der Regierungsrat 1969 erstmals Richtlinien für die Informationspraxis der Regierung und

86 GR 1966, S. 121.

der Verwaltung. In diesen zunächst als provisorisch bezeichneten Richtlinien wurden einerseits die Medienvertreter definiert, die die periodischen Mitteilungen der Verwaltung erhalten sollten, andererseits das Instrument der Presseaudienzen eingeführt. Mit diesen im Dreimonatsrhythmus vorgesehenen Aussprachen zwischen Regierungsrat und Pressevertretern wurde neben den Pressekonferenzen der Departemente ein weiterer Informationsweg eröffnet.<sup>87</sup> Diese Entwicklungen im Kanton Luzern waren eingerahmt durch einen allgemeinen Diskurs darüber, wie sich Volksvertreter und Öffentlichkeit über die vielfältiger und umfangreicher werdenden Staatstätigkeiten informieren könnten, und zwar zusätzlich zu beziehungsweise losgelöst von den Rechenschaftsprozessen. Entsprechend dem wohlfahrtsstaatlichen Verständnis wurde dies wiederum als Funktion des Staates definiert. Die provisorischen Richtlinien wurden 1972 abgelöst durch definitive, die primär den Rahmen der Pressearbeit von Staatskanzlei, Departementen, Mitgliedern der Exekutive und Amtsvorständen definierten. Ausserdem wurden mittels der Richtlinien der Informationsdienst der Staatskanzlei geregelt, eine Dokumentationsstelle geschaffen, eine Informationskommission bestehend aus einem Regierungsrat, dem Staatsschreiber, einem Departementssekretär und drei Pressevertretern eingesetzt sowie die Presseaudienzen in halbjährliche Informationsgespräche umgewandelt.<sup>88</sup>

Der allgemeine Diskurs über die Information der Öffentlichkeit durch und über den Staat stand auch in Verbindung mit der zunehmend autonomen Erbringung traditionell staatlicher Leistungen durch staatliche, später auch private Akteure und der Implementation wirtschafts- und marktinspirierter Steuerungsinstrumente.<sup>89</sup> So wurde etwa vom Regierungsrat mehrfach darauf hingewiesen, dass bereits seit 1973 die Departemente, Amtsstellen und verschiedene Anstalten sogenannte Vollzugsgeschäfte selbständig erledigten und ihre Tätigkeiten nicht mehr zwingend in den Rechenschaftsberichten auftauchten.<sup>90</sup>

Die allgemeine Debatte über die Information der Öffentlichkeit durch den Staat setzte sich innerhalb der Departemente fort. Exemplarisch dafür können die Bemühungen um eine «volksgerechtere Information über die Anstrengungen im Erziehungswesen»<sup>91</sup> angeführt werden, die 1972 zum «Mitteilungsblatt» des Erziehungsdepartements führten. Das «Mitteilungsblatt» löste den amtlichen Teil im «Luzerner Schulblatt», dem offiziellen Organ des Leh-

87 STVB 1968/69, S. 5.

88 Richtlinien für die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung vom 17. Januar 1972, StALU, A689/22; STVB 1972/73.

89 Bogumil, Jörg 2011; Reichard, Röber 2011.

90 STVB 1978/79.

91 Protokoll der Sitzung der Kommission des Grossen Rates für die Behandlung des Staatsverwaltungsberichtes über die Jahre 1970 und 1971 vom 29. November, StALU, A 1260/158, S. 7.

rervereins des Kantons Luzern, sowie die unregelmässigen Kreisschreiben des Erziehungsdepartements ab. Diese beiden Kanäle wurden als zur umfassenden Information aller im Erziehungsbereich beteiligten Akteure nicht mehr genügend taxiert.<sup>92</sup> Ironischerweise führte die Einführung des amtlichen «Mitteilungsblattes», das einem breiten Adressatenkreis kostenlos zugestellt wurde, 1973 mittelbar zur Einstellung des vom Lehrerverband und damit privat getragenen «Schulblattes», das die Lehrpersonen abonnieren mussten.<sup>93</sup>

Ihre Fortsetzung fand die Debatte über die Information der Öffentlichkeit in den Auseinandersetzungen rund um den Rechenschaftsbericht zum Regierungsprogramm 1972–1975, in denen die Öffentlichkeit erstmals als relevante Adressatin politischer Rechenschaftsberichte Erwähnung fand.<sup>94</sup> Im neuen Grossratsgesetz von 1976 war die Information der Öffentlichkeit ebenfalls Thema: Es wurde festgelegt, wer zu welchem Zeitpunkt die Medienvertreter über die Beratungen von Parlament und Kommissionen unterrichten sollte und welche Informationen dem Sitzungsgeheimnis unterliegen sollten.<sup>95</sup> Der Grosse Rat verabschiedete 1979 ein Postulat der Geschäftsprüfungskommission, das eine Verbesserung der Information der Öffentlichkeit forderte.<sup>96</sup> Obschon die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umstellung der Staatsverwaltungsberichte auf einen Jahresrhythmus, die auch eine stärkere Ausrichtung auf die Öffentlichkeitsinformation beinhalten sollte, nicht durchgesetzt werden konnte, brachte sie doch die allgemeine Öffentlichkeit deutlicher als Adressatin der Regierungsprogramme und der Staatsverwaltungsberichte in die Rechenschaftsprozesse ein.

Die Informationsdienstleistungen des Kantons Luzern erfuhren ab 1972 einen stetigen Um- und Ausbau: Die Informationsgespräche des Regierungsrates mit der Presse fanden regelmässig statt, die Informationskommission wurde in mehreren Schritten erweitert, um auch überregionale Medien sowie Radio und Fernsehen einzubinden. Der Personalbestand der Informationsdienste wurde sukzessive erweitert und die Aufgaben wurden differenziert. So wurde ab 1981 ein Mitarbeiter der Staatskanzlei mit der Aufgabe betraut, die Ergebnisse von Informationsanliegen der Parlamentsmitglieder gegebenenfalls einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ab 1973 wurde das «Luzerner Kantonsblatt» reorganisiert mit dem Ziel, den Zugang zu den Amtsdruckschriften durch eine zweckmässige Gliederung und eine klare Gestaltung zu

92 Protokoll des Regierungsrates des Kantons Luzern, Sitzung 16. Oktober 1972, Nr. 3763, StALU, A 696/558.

93 Luzerner Neuste Nachrichten, 20. Februar 1973, StALU, A 696/558.

94 GR 1975, S. 225.

95 GR 1976, S. 220.

96 STVB 1978/79.

vereinfachen.<sup>97</sup> Die Intention breiter Kommunikation staatlichen Handelns zuhanden der Öffentlichkeit führte zu einer gewissen Unübersichtlichkeit, was die Kommunikationsmittel und -produkte betraf. Ab 1977 setzte deshalb der Regierungsrat, ausgehend von einem Postulat der Geschäftsprüfungskommission, fest, dass «besondere Rechenschaftsberichte [...] von kantonalen Dienststellen nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Regierungsrates herausgegeben werden» dürfen.<sup>98</sup> Ab 1982 wurden sämtliche Botschaften von Regierung und Verwaltung an Parlament und Bevölkerung durch eine Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte eingeleitet.<sup>99</sup>

Obschon Kommunikation mit der Öffentlichkeit, primär verstanden als intensive Zusammenarbeit mit der Presse, nicht ohne Weiteres mit Rechenschaftslegung zuhanden des formal als Aufsichtsgremium fungierenden Grossen Rates gleichgesetzt werden kann, ist zumindest eine Annäherung der beiden Phänomene zu beobachten. Gerade das allgemeiner und strategischer ausgerichtete Instrument der Regierungsprogramme wurde offensichtlich für einen breiteren Adressatenkreis konzipiert und machte auch die Staatsverwaltungsberichte bezüglich Struktur und inhaltlicher Gestaltung für eine breitere Leserschaft zugänglicher.

## Fazit

Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates mit einer Fülle staatlicher Aufgaben und einer hohen Relevanz rationaler Planung und Gestaltung bildet sich im Kanton Luzern nicht nur direkt in den Prozessen, Inhalten und Formen der Rechenschaftslegung durch Exekutive und Verwaltung ab. Vielmehr entsteht ein Grossteil der Planungsintentionen im Rahmen der politischen Rechenschaftsprozesse. Die strategischen Planungsfunktionen werden zunehmend komplementär zu den klassischen, eher operativen Rechenschaftsfunktionen gedacht. Damit verbunden aktualisiert die Legislative mehrmals die Forderung nach einer schlanken und trotzdem umfassenden Information durch Exekutive und Verwaltung und stellt damit die Frage nach den «checks and balances» zwischen Legislative und Exekutive immer wieder neu. Im Hintergrund stehen dabei durchaus auch Befürchtungen einer Deparlamentarisierung<sup>100</sup> durch ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen sich differenzierender und professionalisierender Verwaltung und dem Laienparlament. Die Rechenschaftsberichte

97 STVB 1980/81.

98 STVB 1976/77, S. 9.

99 STVB 1982/83.

100 Rehbinder, Manfred 2009.



verändern sich mit und durch die verschiedenen Projekte politischer Planung. Und trotzdem setzt sich im Fall von Luzern die Idee der Komplementarität von Rechenschaftslegung und politischer Planung eben gerade nicht durch. Eine Verdichtung in Richtung rein politprogrammatischer oder aber finanzbezogener Rechenschaftslegung findet sukzessive in den traditionellen Formen, nicht aber im Rahmen einer Rechenschaftsreform statt. Die Prozesse der Verwaltungsrechenschaft und von exekutiver, politischer Planung werden im untersuchten Zeitraum nicht vollständig integriert, sondern bleiben – zumindest in den Staatsverwaltungsberichten – unterscheidbar.

Die Entwicklung der planungsbezogenen Rechenschaftslegung über Regierungsprogramme wird im Fall Luzerns begleitet von der Frage der Adressaten von Rechenschaftslegung, die bereits im ersten Regierungsprogramm nicht mehr nur politisch oder juristisch, sondern gesellschaftlich beantwortet wird. Dem Modus der vorausgerichteten politischen Planung mit inhärenter Berichterstattung wird eine grössere Verständlichkeit zugesprochen. Regierung und Verwaltung des Kantons Luzern haben nicht nur zur Rechenschaftslegung gegenüber der Legislative als Aufsichtsbehörde, sondern auch als Legitimierung der staatlichen Leistungserbringung neue Formen der Berichterstattung entwickelt. Dass diese Formen strategischer und stärker auf eher grobe politische Zielsetzungen ausgerichtet daherkommen, erscheint logisch. Gleichzeitig spiegelt sich in der Straffung der Rechenschaftslegung auch die Entwicklung hin zu international seit Mitte der 1970er-Jahre beobachtbaren Konzeptionen des schlanken Staates wider, die die Reduktion und Vereinfachung, ausgehend von Feststellungen von Überregulierung und Staatsversagen, als Grundtopos beinhalten.<sup>101</sup>

Schliesslich stellen diese Entwicklungen hin zu schlanken Prozessen öffentlicher Legitimation und politischer Rechenschaft, gerade wenn sie kombiniert betrachtet werden, auch die Frage nach der Transparenz staatlichen Handelns in den Raum, und zwar in zweifacher Hinsicht: Eine demokratische Entscheidungsfindung setzt ein kaum bestreitbares Paradigma voraus, das gerade in den ausgehenden 1970er-Jahren sowohl durch demokratietheoretische als auch durch ökonomische, bürokratiekritische Ansätze gestützt wurde: «The public has a right to know.» Diesem Paradigma zu widersprechen wäre als undemokratisch und elitär angesehen worden.<sup>102</sup> Nicht zuletzt auf dieser Grundlage wurden die Luzerner «Bürger» 1975 als Adressaten politischer Berichte überhaupt erst Teil des Diskurses um die Rechenschaftslegung. Im Gegenzug liesse sich fragen, welche Inhalte im Aufbau der neuen, transparenten

<sup>101</sup> Jann, Wegrich 2010.

<sup>102</sup> Cibulka, James G. 1990, S. 182.

Rechenschaftslegung, bei der Straffung der Staatsverwaltungsberichte und bei der Ausrichtung auf politische und öffentliche Vermittelbarkeit wegfallen oder welche Elemente staatlicher Leistungserbringung nicht mehr oder zumindest weniger prominent sichtbar werden. Diese Frage sollte in späteren Veränderungen der Rechenschaftsmechanismen im Kanton Luzern wieder auftauchen oder, wie es in der parlamentarischen Beratung des letzten Staatsverwaltungsberichts 2002 quasi als vorausschauende Warnung hiess: «wo Nachrichten fehlen, wachsen Gerüchte und Zweifel».<sup>103</sup>

## Bibliografie

- GR Staatskanzlei LU (Hg.): Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern.
- StALU Staatsarchiv Luzern.
- RRL Staatskanzlei LU (Hg.): Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die Richtlinien für die Regierungspolitik in den Jahren 1972–1975, Luzern 1972.
- RRP Staatskanzlei LU (Hg.): Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 1975–1979 des Regierungsrates des Kantons Luzern, Luzern 1976.
- SR Staatskanzlei LU (Hg.): Staatsrechnung, Luzern.
- STVB Staatskanzlei LU (Hg.): Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die gesamte Staatsverwaltung. Ab 1972: Staatskanzlei LU (Hg.): Staatsverwaltungsbericht des Kantons Luzern.

- Becker, Peter: «Das größte Problem ist die Hauptwortsucht». Zur Geschichte der Verwaltungssprache und ihrer Reformen, 1750–2000, in: ders. (Hg.): Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2014, S. 219–244.
- Blatter, Joachim: Horizontalföderalismus im politischen Mehrebenensystem. Gefahren und Chancen für die schweizerische Demokratie, in: Auer, Andreas (Hg.): Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstand, Zürich 2010, S. 147–175.
- Bogumil, Jörg: Die politische Führung öffentlicher Dienste. Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: Koch, Rainer; Conrad, Peter; Lorig, Wolfgang H. (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden 2011<sup>2</sup>, S. 111–128.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2009<sup>2</sup>.

<sup>103</sup> GR 2002, S. 1823.

- Bossard-Borner, Heidi: Im Spannungsfeld von Politik und Religion. Der Kanton Luzern 1831 bis 1875, Basel 2008.
- Broschek, Jörg: Historischer Institutionalismus und Vergleichende Föderalismusforschung. Fragestellungen und Analyseperspektiven, in: *Swiss Political Science Review* 17 (1), 2011, S. 27–50.
- Cibulka, James G.: Educational accountability reforms. Performance information and political power, in: *Journal of Education Policy* 5 (5), 1990, S. 181–201.
- Criblez, Lucien: Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination, in: ders. (Hg.): *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Bern 2008, S. 251–276.
- Eichhorn, Peter: Vom Werden und Wachsen des New Public Management, in: Grünenfelder, Peter; Oelkers, Jürgen; Schedler, Kuno et al. (Hg.): *Reformen und Bildung, Erneuerung aus Verantwortung*, Zürich 2003, S. 165–177.
- Eidgenössisches Statistisches Amt: *Eidgenössische Volkszählung 1970*, Bd. 4: Schweiz 1. Geschlecht, Heimat, Konfession, Muttersprache, Zivilstand, Alter, Bern 1972.
- Galliker, Hans-Rudolf: Staat, Ausbau und Reformen, in: Hürlimann, Katja (Hg.): *Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert*, Zürich 2013, S. 157–185.
- Gretler, Armin: Entwicklungen der universitären und ausseruniversitären Bildungsforschung. Gewichtsverschiebungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Bain, Daniel (Hg.): *L'épopée des centres de recherche en éducation en Suisse, 1960–2000*, Neuchâtel 2001, S. 311–323.
- Hood, Christopher: A public management for all seasons?, in: *Public Administration* 69 (1), 1991, S. 3–19.
- Hürlimann, Katja; Schmutz, Jürg: Einige Worte vorweg, in: Hürlimann, Katja (Hg.): *Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert*, Bd. 1, Zürich 2013, S. 7–8.
- Hurrelmann, Achim; Leibfried, Stephan; Martens, Kerstin et al.: The golden-age nation state and its transformation. A framework for analysis, in: dies. (Hg.): *Transforming the Golden-Age Nation State*, Basingstoke 2007, S. 1–23.
- Ipperciel, Donald: Switzerland's nationhood. A normative approach, in: *Nations and Nationalism* 17 (4), 2011, S. 794–814.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai: Governance und Verwaltungspolitik. Leitbilder und Reformkonzepte, in: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010, S. 175–200.
- Kaufmann, Eric: Reflections on the Swiss Sonderfall, in: *Nations and Nationalism* 17 (4), 2011, S. 815–820.
- Köhler, Benedikt: Amtliche Statistik, Sichtbarkeit und die Herstellung von Verfügbarkeit, in: *Berliner Journal für Soziologie* 18 (1), 2008, S. 73–98.
- Koller, Christophe: Die kantonalen Verwaltungen, in: Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves et al. (Hg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2013, S. 127–148.
- Koll-Schretzenmayr, Martina: Gelungen – misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz, Zürich 2008.

- Laak, Dirk van: Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft, in: *Geschichte und Gesellschaft* 34 (3), 2008, S. 305–326.
- Oelkers, Jürgen: Bildungslandschaften und regionale Bildungsentwicklung, in: Bleckmann, Peter; Schmidt, Volker (Hg.): *Bildungslandschaften. Mehr Chancen für alle*, Wiesbaden 2012, S. 32–47.
- Power, Michael: The audit society. Second thoughts, in: *International Journal of Auditing* 4 (1), 2000, S. 111–119.
- Proeller, Isabella; Schedler, Kuno: Verwaltung im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph et al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011<sup>4</sup>, S. 37–44.
- Rehbinder, Manfred: *Rechtssoziologie*, München 2009<sup>7</sup>.
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred: Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph et al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011<sup>4</sup>, S. 168–176.
- Sager, Fritz; Hurni, Pascal: Die Geschichte der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz, in: Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves et al. (Hg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2013, S. 61–73.
- Schubert, Frank; Engelage, Sonja: Bildungsexpansion und berufsstruktureller Wandel, in: Hadjar, Andreas; Becker, Rolf (Hg.): *Die Bildungsexpansion. Erwartete und unerwartete Folgen*, Wiesbaden 2006, S. 93–121.
- Weiss, Jacques: La recherche extra-universitaire en Suisse romande. Caractéristiques et évolution, in: Bain, Daniel (Hg.): *L'épopée des centres de recherche en éducation en Suisse, 1960–2000*, Neuchâtel 2001, S. 325–338.